



《欧盟宪法条约》背后的分歧

赵亚东(2007.7)

6月23日，经过欧盟领导人近20个小时的讨论，欧盟峰会在布鲁塞尔就替代《欧盟宪法条约》的新条约草案达成一致。欧盟政治一体化进程出现了峰回路转的局面。

根据各方最终达成的一致意见，《欧盟宪法条约》的名称将不再沿用。一部修改后的条约将替代《欧盟宪法条约》，使扩大后的欧盟能够有效决策。

欧盟扩大后“消化不良”

冷战结束后，欧盟利用地缘政治形势对西方有利的时机，加紧向中东欧扩张，2004年5月吸收10国成为欧盟成员国后，又于今年1月吸纳了罗马尼亚和保加利亚，欧盟从15国扩大为27国，人口近5亿，成为世界最大的经济体，国内生产总值超过美国。为保证扩大后的欧盟的正常运转，欧盟就内部的机构改革进行了长时间谈判，并着手制订了《欧洲宪法条约》。2004年10月，当时的25个成员国领导人正式签署了《欧洲宪法条约》，并决定经成员国法律批准程序后，2006年11月正式生效。到目前为止，已有18个成员国通过议会程序批准了条约。然而，两年前法国和荷兰全民公决否决了宪法条约，欧盟从此陷入了一场空前危机，一体化建设进程严重受阻。老一代领导人给后人留下了一大堆难题。宪法条约本来是为了推动欧洲一体化建设，但“批约”危机却把它变成了障碍，这不能不说是欧盟的一次沉重打击。

其实，这并不令人惊奇，它反映了随着一体化建设的深化，暴露出欧盟内部存在的深层次矛盾。由于新成员国在体制、文化和经济等多方面与欧盟老成员国存在差异或差距，欧盟扩大后一直“消化不良”。再加上欧盟扩大前没有进行体制改革，扩大后的欧盟进行改革的难度明显加大。法国和荷兰在2005年通过全民公决否决《欧盟宪法条约》、现在多国在这一宪法条约上意见不一都表明，欧盟制宪危机是其“消化不良”的直接后果。现在，一方面制宪危机不解决，欧盟就不可能高效运转；另一方面，进行改革又是阻力重重。因此，体制改革危机成为欧盟成长中的“痛”。

众所周知，欧盟是由民族国家组成的政治经济集团，维护各自国家的利益和主权仍是成员国的首要选择。经过长时间谈判制订出来的《欧洲宪法条约》意味着成员国需要让渡更多的主权给欧盟，必然涉及不同国家的利益，而欧盟的扩大加深了新老成员的矛盾，这是欧盟陷入困境的根本原因所在。短期难消除新老成员国的分歧。欧盟一下“吞进”12个国家，超出了它的承受能力，很难在短时间内消化。另外，新成员对欧盟长期战略目标缺乏认同，追求的政治目标有差异。东欧国家急于投入西方怀抱的基本动因，一是参加北约寻求美国的安全保护，二是加入欧盟得到经济利益。这就决定了它们在政治外交军事上难与欧盟老成员保持一致。由于在伊拉克战争问题上东欧国家支持美国使欧盟分裂，罗、保与美签署在其领土上建军事基地协议，波、捷同意美部署反导弹盾牌，都没有与欧盟协商。由此可见，新老成员之间矛盾的解决并不在朝夕之间。

“双速欧洲”？

不过，在达成一致之前，波兰的强烈反对曾导致峰会一度几乎陷入瘫痪，而争议主要集中在欧盟理事会表决机制问题上。目前，欧盟在表决权问题上至今仍执行2000年《尼斯条约》规定的“加权票”机制，即德国在欧盟内拥有29张加权票，波兰拥有27张加权票。而《欧盟宪法条约》则取消这一机制，代之以被大多数欧盟成员国接受的“有效多数”表决机制，即根据一国人口数决定该国所拥有表决的选票数。波兰作为欧盟东扩后的新成员国却认为，《欧盟宪法条约》中规定的“有效

多数”表决机制有损本国利益，坚持要求在未来的政府间谈判中重新就此进行谈判，并提出以“平方根”机制取代“有效多数”表决机制，否则波兰将否决德国重启政府间谈判的动议。按照《欧盟宪法条约》规定的“有效多数”表决机制，欧盟决策将取消一票否决制，只需获得代表65%的欧盟人口的55%的成员国支持便可通过，这对提高拥有27个成员国的欧盟的决策效率具有重大意义，但对人口仅为德、法等大国一半的波兰来说却意味着重大损失。波兰认为这损害了其在《尼斯条约》中的既得利益，坚持要求中小成员国的更多“话语权”。由于欧盟新条约草案要得到所有成员国一致批准，因此消除波兰对表决制的反对对于重启欧盟制宪进程至关重要。经过多方努力，波兰最终才妥协，草案也因此得以通过。

对于这些波折，5月22日，欧盟委员会前主席、意大利总理普罗迪在欧洲议会发表演讲表示，意大利不会接受对现有的宪法条约总框架内容进行大刀阔斧的改动。他说，如果27国不能就解决宪法问题达成妥协，“我们将同欧洲建设的先锋国家组成‘双速欧洲’”，“先锋国家可以用最好的形式继续在更紧密的联盟道路上前进，没有必要非得大家以相同的速度一齐前进”。普罗迪的表态代表了已经批准条约的“先锋国家”的立场，在即将召开的欧盟首脑会上分歧和争论在所难免。有关“双速欧洲”的争论在欧盟内部已持续了多年，随着欧盟扩大后矛盾的增多，这一问题又凸显了出来。在一体化建设中被称为“先锋国家”或“核心欧洲”的德、法、意、荷、比、卢等国，希望欧盟早日建立政治联盟，实行共同的外交和安全政策，但英国以及波、捷等东欧新成员对此持反对态度。这就有了“双速欧洲”的说法，“先锋国家”先行一步，其余国家慢慢跟上。这种设想一直遭到新成员国的反对，它们担心被边缘化。欧洲新领导人肩负着破解困局的重任。在目前的危机没有解决前，欧洲一体化建设不可能取得很大进展，也不能指望出现奇迹。

根据各方达成的一致意见，《欧盟宪法条约》的名称不再沿用，新条约拟用《革新条约》一名，并在内容上删除了“宪法”字眼和原来宪法条约中其他一些具有明显“超国家”象征的非实质性条款，但《欧盟宪法条约》有关欧盟机构改革的主要内容还得以保留。欧洲理事会则仍设常任主席，欧盟设立相当于“外长”职务的高级代表，而“双重多数表决”制也将从2014年开始实施等。这些基本上是《欧盟宪法条约》原有的内容。

欧盟制宪危机困扰欧盟已有两年时间，包括体制改革在内的欧盟政治改革已是不可逆转。欧盟成员国领导人在新条约草案上达成一致，应该说是妥协的结果。纵观欧洲一体化进程，可以说是欧盟成员国不断加深合作和不断妥协的过程。欧盟的历史就是一部不断磋商、让步，在曲折中不断前行的发展史。欧盟领导人虽然就新条约草案的基本内容和原则达成了一致，但今后成员国就具体内容进行磋商的政府间会议还有许多工作要做。欧盟内部在机制改革问题上的矛盾届时会更多地浮出水面。可以说，新条约草案能够达成一致，即使目前欧盟制宪危机得以终结，又使欧盟成员国聚集在新博弈的起跑线上。

（《学习时报》2007年第392期）